

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 30 novembre 2006¹

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento la Corte è chiamata a pronunciarsi sulle condizioni della convivenza tra le moderne società europee e gli animali predatori, ormai quasi ovunque estinti in Europa.

2. La Commissione contesta la prassi amministrativa finlandese in materia di autorizzazione della caccia ai lupi (*Canis lupus*). La direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (in prosieguo: la «direttiva habitat»)², tra l'altro vieta l'uccisione e la cattura deliberate di lupi al di fuori della zona finlandese di tutela delle renne. Tuttavia, l'art. 16 della direttiva habitat consente, a determinate condizioni, di dero-

gare a tale divieto. L'applicazione pratica dell'art. 16 non ha finora formato oggetto di giurisprudenza.

II — Contesto normativo

A — *Le disposizioni della direttiva habitat*

3. Gli obiettivi della direttiva habitat risultano dall'art. 2:

«1. Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 206, pag. 7.

2. Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mante-

nimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

3. Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

4. I divieti qui pertinenti, posti a tutela delle specie, sono contenuti nell'art. 12, n. 1, lett. a):

«Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:

a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;

(...)».

5. Il lupo viene menzionato nell'allegato IV, lett. a), nei seguenti termini:

«*Canis lupus* [tranne le popolazioni (...) finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della Legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero]».

6. L'art. 16, n. 1, della direttiva habitat indica a quali condizioni sono ammesse deroghe:

«A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;

b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;

c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;

Lo "stato di conservazione" è considerato "soddisfacente" quando

d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;

— i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,

e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti».

— l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e

7. Lo stato di conservazione delle specie viene definito, all'art. 1, lett. i), della direttiva habitat, nel seguente modo:

«i) *Stato di conservazione di una specie:* l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2.

— esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine».

B — Le disposizioni finlandesi

8. In base a quanto riferito dal governo finlandese e non contestato dalla Commissione, gli artt. 12 e 16 della direttiva habitat sono stati trasposti pressoché alla lettera nella normativa finlandese sulla caccia³.

9. Per l'autorizzazione dell'uccisione dei lupi sono, tuttavia, previste ulteriori disposizioni⁴. La caccia ai lupi deve essere autorizzata caso per caso dal distretto venatorio competente. Le soglie regionali massime di caccia, vale a dire il numero massimo di lupi che possono essere cacciati nei singoli distretti durante la stagione della caccia che va dal 1° novembre al 31 marzo, vengono invece fissate dal Ministero per l'Agricoltura e le Foreste. La soglia massima viene fissata in modo tale che il suo esaurimento non metta in pericolo la popolazione di lupi presente nel singolo distretto. A tal fine si tiene conto di tutte le conoscenze relative alla mortalità dei lupi, in particolare a quella dovuta ad incidenti stradali o ad attività umane.

10. I distretti venatori devono rispettare, per la concreta autorizzazione della caccia, le

disposizioni corrispondenti all'art. 16, n. 1, della direttiva habitat. Inoltre devono tener conto, per verificare l'eventuale esaurimento della soglia massima di caccia, delle informazioni concretamente disponibili sulla morte di lupi all'interno del rispettivo distretto. Un superamento della soglia massima è possibile solo alle condizioni di cui all'art. 16, n. 1, e necessita di una speciale autorizzazione ministeriale.

11. Anche la polizia, in situazioni eccezionali, può uccidere gli animali. Ma anche in tale ipotesi trova applicazione l'art. 16, n. 1, della direttiva habitat.

III — Fase precontenziosa e conclusioni delle parti

12. La Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento con un invito a presentare osservazioni (lettera di diffida) del 10 aprile 2001. Dopo la risposta della Finlandia, pervenuta con lettera 6 luglio 2001, la Commissione ha inoltrato, in data 4 luglio 2002, un parere motivato. La Finlandia ha risposto con lettera 28 agosto 2002.

13. Ciò nonostante la Commissione, ritenendo ancora sussistente la violazione del diritto comunitario, il 12 settembre 2005 ha proposto il presente ricorso.

3 — Tale normativa è riprodotta nel piano di gestione finlandese per la popolazione di lupi dell'anno 2005, in <http://wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, pag. 20; una versione in lingua inglese di tale piano può essere consultata sul sito http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf, pag. 20. Tutte le citazioni qui di seguito riportate sono tratte dalla versione inglese.

4 — Piano di gestione, cit. alla nota 3 (pag. 28 e seg.).

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica finlandese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 12, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in quanto ha regolarmente autorizzato la caccia al lupo senza rispettare le disposizioni derogatorie stabilite dall'art. 16, n. 1, della suddetta direttiva;

— condannare la Repubblica finlandese alle spese.

15. La Repubblica finlandese chiede che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

IV — Valutazione giuridica

16. Con il presente ricorso la Commissione non contesta né la normativa finlandese né singoli casi di uccisione di lupi, bensì la prassi amministrativa delle autorità finlandesi.

Ciò è possibile in quanto un inadempimento può derivare dall'esistenza di una prassi amministrativa in contrasto con il diritto comunitario, anche se la normativa nazionale vigente è di per sé compatibile con tale diritto⁵.

17. La Commissione è tenuta a provare un siffatto inadempimento mediante una dimostrazione sufficientemente documentata e circostanziata della prassi rimproverata alle autorità amministrative nazionali e attribuibile allo Stato membro di cui trattasi⁶. Occorre, inoltre, che tale prassi presenti un certo grado di costanza e di generalità⁷.

18. La Finlandia giustamente osserva che la sussistenza di un eventuale inadempimento del diritto comunitario deve essere valutata con riferimento alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato e, quindi, nel caso di specie, al 4 settembre 2002. Tuttavia, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Finlandia, per la dimostrazione di una *persistente* prassi amministrativa si può fare riferimento anche ad episodi intervenuti dopo la scadenza del suddetto termine⁸.

5 — Sentenza 27 aprile 2006, causa C-441/02, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3449, punto 47, con ulteriori rinvii).

6 — Ibidem (punto 49).

7 — Ibidem (punto 50, con ulteriori rinvii).

8 — Sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda (discariche di rifiuti) (Racc. pag. I-3331, punti 37 e segg.).

19. Le parti concordano nel sostenere che le autorità finlandesi ogni anno autorizzano la caccia ai lupi al di fuori della zona di tutela delle renne⁹. Risulta, pertanto, esistente una prassi amministrativa costante. Tale prassi è compatibile con la direttiva habitat solo se vengono rispettati i requisiti di cui all'art. 16 n. 1.

20. Trattandosi di una disposizione derogatoria alle norme generali relative alla tutela delle specie, nel caso dell'art. 16, n. 1, della direttiva habitat — al pari di quanto avviene nel caso dell'art. 6, n. 4, della stessa direttiva habitat¹⁰ e nel caso dell'art. 9 della direttiva sugli uccelli¹¹ — l'onere di provare la sussistenza dei requisiti prescritti per ciascuna deroga grava sull'autorità che decide in merito¹². Ai fini del presente procedimento per inadempimento ciò comporta che in via di principio spetta alla Finlandia fornire la prova della giustificazione dell'uccisione dei lupi.

21. Tuttavia, quando oggetto di controversia è una prassi amministrativa, tale onere

probatorio non può spingersi fino al punto di imporre allo Stato membro di dimostrare senza lacuna alcuna per ogni singolo caso o anche solo per un numero elevato di casi esemplificativi la sussistenza di tutti i requisiti cui è subordinata la deroga. Basta, invece, illustrare — come in effetti fa la Finlandia nel presente caso — il regime di applicazione delle deroghe nel suo complesso.

22. Se il regime così illustrato risulta conforme ai requisiti posti dal diritto comunitario, allora spetta alla Commissione dimostrare perché la prassi dello Stato membro in questione violi, ciò nonostante, il diritto comunitario. A tal fine la Commissione può contestare in astratto taluni aspetti del regime illustrato oppure può sollevare specifiche censure in relazione ad un numero sufficientemente elevato di casi concreti. La Commissione si deve procurare le necessarie informazioni su siffatti casi concreti richiedendole allo Stato membro interessato¹³ ovvero desumendole da altre fonti.

23. L'art. 16, n. 1, della direttiva habitat assomiglia all'art. 6, n. 4, della stessa direttiva, nonché all'art. 9 della direttiva sugli uccelli, non solo per quanto riguarda l'onere della prova, ma anche nel contenuto. Tutte le predette disposizioni, infatti, fissano con precisione i presupposti in presenza dei quali

9 — V. sul punto anche il piano di gestione finlandese, cit. alla nota 3 (pag. 29).

10 — V. sul punto le mie conclusioni presentate il 27 ottobre 2005 nella causa C-209/04, Commissione/Austria (Lauteracher Ried) (Racc. pag. I-2755, paragrafo 68), e quelle presentate il 27 aprile 2006 nella causa C-239/04, Commissione/Portogallo (Castro Verde) (Racc. pag. I-10183, paragrafo 41), ciascuna con ulteriori rinvii; nello stesso senso v. anche sentenza 26 ottobre 2006 nella causa da ultimo menzionata (punto 40).

11 — Direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1). V. in proposito sentenze 15 dicembre 2005, causa C-344/03, Commissione/Finlandia (caccia primaverile ad uccelli acquatici) (Racc. pag. I-11033, punti 36, 39, 42 e 60), nonché 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a. (Racc. pag. I-5083, punto 34).

12 — Per tale formulazione v. sentenza WWF Italia e a., cit. alla nota 11.

13 — V. sul punto sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 8 (punti 42 e segg.).

gli Stati membri possono derogare agli obblighi derivanti dalla direttiva e devono, pertanto, essere interpretate restrittivamente¹⁴.

24. Per altro verso, queste disposizioni derogatorie sono espressione del principio di proporzionalità¹⁵. Tale principio, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che le misure adottate non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure idonee, si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti¹⁶.

25. La necessità di una siffatta interpretazione emerge in particolare dal collegamento tra i motivi di deroga, menzionati nell'art. 16, n. 1, lett. a)-e), della direttiva habitat, e l'esame delle alternative, vale a dire l'esame di altre soluzioni valide. La presenza di

alternative dipende, infatti, dagli scopi perseguiti con la misura di volta in volta in questione.

26. Conseguentemente, per prima cosa occorre individuare lo scopo della misura. Tale scopo può giustificare la misura soltanto se può essere attribuito almeno ad uno dei motivi di deroga, vale a dire solo se la misura è idonea al conseguimento di uno degli obiettivi ivi menzionati. Ma anche quando una tale attribuzione risulta possibile, la misura non può comunque essere eseguita se il suo scopo può essere raggiunto con mezzi meno pregiudizievoli, vale a dire attraverso un'altra soluzione valida ai sensi dell'art. 16, n. 1, della direttiva¹⁷.

27. Sennonché un'altra soluzione va considerata valida non solo quando conseguirebbe altrettanto bene gli obiettivi della deroga, ma anche quando gli inconvenienti causati dalla deroga risulterebbero sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, mentre l'altra soluzione assicurerebbe un'adeguata proporzione. L'aspetto decisivo dell'esame di proporzionalità consiste proprio in questo: nella cosiddetta adeguatezza o proporzionalità in senso stretto¹⁸.

14 — Sull'art. 16, n. 1, v. sentenza 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione/Regno Unito (conformità) (Racc. pag. I-9017, punto 25); sull'art. 6, n. 4, v. sentenza Commissione/Portogallo (Castro Verde), cit. alla nota 10 (punto 35); infine, sull'art. 9 della direttiva sugli uccelli v. sentenza WWF Italia, cit. alla nota 11 (punto 34).

15 — Sull'art. 6, n. 4, della direttiva habitat v. le mie conclusioni presentate il 29 gennaio 2004 nella causa C-127/02, Waddenvereeniging e Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee) (Racc. pag. I-7405, paragrafo 106), nonché le mie conclusioni presentate nella causa Commissione/Portogallo (Castro Verde), cit. alla nota 10 (paragrafo 42).

16 — Sentenze 10 marzo 2005, cause riunite C-96/03 e C-97/03, Tempelman e van Schaijk (Racc. pag. I-1895, punto 47); 3 luglio 2003, causa C-220/01, Lennox (Racc. pag. I-7091, punto 76); 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger (Racc. pag. I-5659, punto 79); 12 marzo 2002, cause C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a. (Racc. pag. I-2569, punto 62), nonché sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 81).

17 — V. in tal senso l'esame dell'analogo art. 9 della direttiva sugli uccelli, condotto dalla sentenza 12 dicembre 1996, causa C-10/96, Ligue royale pour la protection des oiseaux e a. (Racc. pag. I-6775, punti 16 e segg., nonché 24 e segg.).

18 — V. supra, paragrafo 24, con ulteriori rinvii.

28. Per quanto riguarda i motivi che possono giustificare la previsione di una deroga, la Commissione contesta l'affermazione secondo cui in Finlandia l'uccisione di lupi verrebbe autorizzata per motivi di prevenzione ai sensi dell'art. 16, n. 1, lett. b), vale a dire per evitare danni. Secondo la Commissione, infatti, l'applicazione di tale deroga presupporrebbe il previo verificarsi di gravi danni. A tal proposito la Commissione richiama una sentenza secondo cui per derogare, ai sensi dell'analogo art. 9, n. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva sugli uccelli, al regime generale di protezione, sarebbe necessaria la presenza di danni di una certa gravità¹⁹.

29. La Finlandia, tuttavia, replica alla critica sull'uccisione preventiva dei lupi osservando giustamente che l'art. 16, n. 1, lett. b), della direttiva habitat — al pari dell'art. 9, n. 1, lett. a), terzo trattino, della direttiva sugli uccelli — in base al suo stesso tenore letterale mira alla prevenzione dei danni. Pretendere che si debba attendere la verifica di un danno prima di adottare una misura sarebbe manifestamente in contrasto con il principio di proporzionalità.

30. Questa interpretazione non è in contrasto con la sentenza richiamata dalla Commissione. Il citato passaggio di quel procedimento per inadempimento, infatti, non riguardava la prevenzione, bensì la questione

se possano essere adottate misure solo per scongiurare danni *gravi* o anche in caso di danni di lieve entità.

31. Indipendentemente dalla possibilità di applicare in via di principio la deroga di cui all'art. 16, n. 1, lett. b), della direttiva habitat alle misure di prevenzione, occorre chiedersi in presenza di quali condizioni l'uccisione dei lupi sia idonea a prevenire danni, quando esistano alternative meno pregiudizievoli e, infine, se lo scopo di prevenzione si trovi in un adeguato rapporto con l'interesse alla conservazione dei singoli lupi.

32. Questi tre punti possono essere esaminati dalla Corte solo là dove la Commissione specifica con sufficiente concretezza le proprie critiche alla prassi finlandese. Ciò avviene esclusivamente in relazione alla censura secondo cui le autorità finlandesi non concederebbero le licenze di caccia per l'abbattimento di determinati lupi produttivi di danni, bensì autorizzerebbero di volta in volta in astratto l'uccisione di un determinato numero di lupi. Con tale censura la Commissione mette in discussione tanto l'idoneità delle misure di abbattimento per la prevenzione dei danni, quanto l'assenza di un mezzo più mite. Da un lato, infatti, appare dubbio che si possano prevenire danni uccidendo lupi indiscriminatamente, anziché concentrandosi sui soli animali produttivi di danni. Dall'altro lato, si potrebbe forse ottenere il medesimo effetto preventivo limitando la caccia a quei pochi individui produttivi di danni.

¹⁹ — Sentenza 8 luglio 1987, causa C-247/85, Commissione/Belgio (conformità) (Racc. pag. 3029, punto 56).

33. A tal proposito occorre prima di tutto rilevare che la censura della Commissione non coglie nel segno nella parte in cui si riferisce alle soglie massime di caccia, fissate dal Ministero competente per i singoli distretti venatori. In base a quanto riferito dal governo finlandese senza essere contraddetto sul punto, infatti, queste soglie massime delimitano soltanto i limiti entro cui i distretti venatori possono concedere le licenze di caccia, qualora sussistano *anche* i presupposti di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva habitat. Esse costituiscono, quindi, un mezzo per evitare che la caccia danneggi eccessivamente lo stato di conservazione della specie.

34. In relazione alle singole licenze di caccia la Finlandia sostiene che la licenza di uccidere viene in ogni caso riferita a determinati individui quando questi possono essere identificati. Secondo la Finlandia, infatti, i distretti venatori sarebbero informati della situazione locale e, in collaborazione con il Riista-ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL — Istituto di ricerca per la caccia e la pesca), garantirebbero l'abbattimento degli animali giusti.

35. A parte questa ipotesi, tuttavia, negli altri casi la caccia, anche in base a quanto riferito dal governo finlandese, viene autorizzata individuando un numero determinato di animali abbattibili per ciascun distretto venatorio. A tal proposito la Finlandia — per la prima volta nella controparte — sostiene la tesi secondo cui, nel caso di un

animale che vive in branco come il lupo, non sarebbe possibile limitare la licenza di abbattimento a determinati individui. Dal punto di vista pratico sarebbe addirittura in parte impossibile individuare singoli animali come autori dei danni quando si tratta di danni provocati da un branco.

36. Questa tesi della Finlandia, tuttavia, non chiarisce in che modo le licenze di abbattimento non riferite a singoli individui possano contribuire ad evitare seri danni, non chiarisce, cioè, se tale prassi sia di per sé idonea a raggiungere lo scopo. In Nord America si è dovuto ridurre *notevolmente* la popolazione di lupi su un arco di tempo prolungato prima che ci fosse una diminuzione delle perdite di selvaggina²⁰. Non può escludersi che ciò valga anche per i danni agli animali domestici. La Finlandia si difende, tuttavia, osservando che la popolazione di lupi sarebbe aumentata nonostante la loro caccia — una riduzione dei danni appare quindi improbabile.

37. Sarebbero parimenti ipotizzabili licenze che consentano solo l'immediata difesa da attacchi concreti, ad esempio contro cani o

20 — Commission on Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), pag. 183 e seg. (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

pecore. Ma manca qualsiasi supporto a sostegno di tale ipotesi.

questi cambino conseguentemente le proprie abitudini, tenendosi per il futuro ad una distanza maggiore dall'uomo.

38. Un'ulteriore spiegazione viene fornita dal piano di gestione, versato agli atti dalla Commissione. In base a tale piano, infatti, la caccia ai lupi serve a tener desta la loro paura dell'uomo. A causa di tale paura i lupi eviterebbero l'uomo e i suoi insediamenti e avrebbero meno occasioni di uccidere gli animali domestici o di mettere in pericolo le persone²¹. La caccia che persegue un tale scopo può essere riportata alla prevenzione dei danni ai sensi dell'art. 16, n. 1, lett. b), della direttiva habitat.

39. Seppur è vero che i lupi hanno molta paura, i danni da essi causati dimostrano, tuttavia, che essi non evitano del tutto l'uomo. Dall'applicazione della disciplina finlandese relativa al risarcimento dei danni causati dai lupi risulta che dal 2000 al 2003 i lupi hanno ucciso ogni anno tra 23 e 135 pecore, tra 1 e 9 capi di bestiame, tra 270 e 561 renne, nonché tra 20 e 31 cani. Almeno nel caso delle pecore e delle renne può essere rilevata una tendenza all'aumento²². Se davvero si dà la caccia ai branchi che più si avvicinano all'uomo e che cagionano i maggiori danni²³, sembra plausibile che

40. Sulla base delle informazioni disponibili, tuttavia, nemmeno questa tesi può giustificare l'autorizzazione all'abbattimento indiscriminato di un determinato numero di lupi. Essa avrebbe, piuttosto, bisogno di un fondamento scientifico prima di poter essere accolta. Occorrerebbe, infatti, che a livello scientifico si chiarissero non solo i limiti entro i quali la caccia è di per sé idonea a mantenere nei lupi desta la paura, ma anche il modo in cui essa produce effetto affinché si danneggi il meno possibile la popolazione dei lupi, precisando, ad esempio, se, ed eventualmente in presenza di quali condizioni, debbano essere uccisi solo gli individui alfa del branco o solo gli animali giovani o addirittura tutto il branco. Occorrerebbe, altresì, verificare se, in alternativa all'uccisione dei lupi, potrebbero bastare anche altre misure, come quelle proposte dalla Commissione, consistenti ad esempio nel ricoverare il bestiame di notte in stalle o all'interno di recinti idonei, o nell'utilizzare sostanze odoranti o altri mezzi per tener lontani i lupi, o nel risarcire i danni da essi causati.

41. Oltre a ciò, l'art. 16, n. 1, della direttiva habitat subordina ogni deroga alle rigorose disposizioni di tutela fissate dall'art. 12 all'ulteriore condizione che l'eventuale deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale.

21 — Piano di gestione, cit. alla nota 3 (pag. 49).

22 — *Ibidem* (pag. 17).

23 — Secondo il piano di gestione, cit. alla nota 3 (pag. 17), il 10-20% dei lupi cagiona l'80% dei danni.

42. L'art. 1, lett. i), della direttiva habitat definisce come «soddisfacente» lo stato di conservazione di una specie in presenza di tre requisiti. Il secondo ed il terzo requisito si riferiscono all'area di ripartizione naturale e agli habitat della specie. Nel presente procedimento non sono emersi dubbi sul fatto che siano rispettati questi due requisiti di uno stato di conservazione soddisfacente.

43. È, invece, controverso il primo requisito di uno stato di conservazione soddisfacente, e cioè se i dati relativi all'andamento delle popolazioni di lupi indichino che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene.

44. È indubbio che negli ultimi anni la popolazione finlandese di lupi è notevolmente cresciuta di numero e che si è decisamente estesa anche l'area della loro presenza. Nonostante le licenze di abbattimento, quindi, lo stato di conservazione della specie nel suo complesso non è peggiorato, ma anzi è migliorato. Se ne potrebbe trarre la conclusione, in sintonia con quanto sostenuto dal governo finlandese, che la popolazione dei lupi in Finlandia soddisfa i requisiti di uno stato di conservazione soddisfacente.

45. Ciò nonostante la Commissione è, invece, dell'avviso che durante la fase pre-

contenziosa ed alla scadenza del termine fissato nel proprio parere motivato, vale a dire alla data del 4 settembre 2002, il lupo non si trovava in Finlandia in uno stato di conservazione soddisfacente. La Commissione fonda tale opinione su uno studio che, sulla base dei dati relativi all'anno 1998, collocava il lupo tra gli animali in pericolo in Finlandia, nonché sulla base del piano finlandese di gestione dei lupi. Come sottolinea la Finlandia, ai fini del presente procedimento lo studio citato può avere solo un rilievo secondario, dal momento che occorre fare riferimento alla data del 4 settembre 2002. Lo stato di conservazione della popolazione di lupi esistente a tale data è documentato nel piano di gestione.

46. Il piano di gestione parte dal presupposto che, tenuto conto dell'immigrazione di lupi provenienti dalla popolazione russo-careliana, la popolazione finlandese di lupi, di per sé considerata, possa costituire un elemento vitale a lungo termine del proprio habitat naturale in Finlandia solo qualora essa comprenda almeno venti coppie capaci di riprodursi²⁴. Tuttavia, nell'anno rilevante, il 2002, secondo i dati riportati dal piano vi erano solo dodici di tali coppie e negli anni precedenti ve ne erano addirittura ancor meno. Nel 2005 il numero delle coppie è salito a sedici, senza quindi raggiungere la soglia di una popolazione vitale a lungo termine²⁵.

24 — Piano di gestione, cit. alla nota 3 (pag. 41 e pag. 15 e seg.).

25 — *Ibidem* (pag. 9 e seg.).

47. La Finlandia replica alla Commissione che, per valutare se lo stato di conservazione sia soddisfacente, non bisogna fare riferimento al criterio del numero minimo di individui affinché la popolazione sia vitale, bensì all'andamento della popolazione, che è con tutta evidenza soddisfacente.

48. Questa tesi del governo finlandese convince poco, dal momento che essa contraddice le affermazioni contenute nel suo stesso piano di gestione, che si basano, evidentemente, sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili. Ne deriva che non può essere considerato soddisfacente lo stato di conservazione del lupo in Finlandia all'epoca dei fatti.

49. Inoltre, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Finlandia, si deve ritenere che l'abbattimento di singoli lupi sia stato pregiudizievole per lo stato di conservazione della popolazione. Il fatto che le popolazioni siano aumentate nonostante le uccisioni di per sé non esclude che le uccisioni, singolarmente considerate, abbiano innanzitutto peggiorato lo stato di conservazione²⁶. L'abbattimento di individui capaci di riprodursi riduce in via immediata il numero delle coppie capaci di riprodursi, decisivo per lo stato di conservazione. Ma anche l'abbattimento di individui che non si riproducono ancora ha indirette ricadute sul numero delle coppie capaci di riprodursi. Se, infatti, questi

esemplari avessero continuato a vivere, prima o poi avrebbero abbandonato il proprio branco e probabilmente avrebbero trovato un partner²⁷. Dato il numero limitato di lupi in Finlandia, senza l'uccisione dei lupi lo stato di conservazione della popolazione sarebbe quindi presumibilmente migliorato più di quanto è effettivamente avvenuto.

50. Conseguentemente non si può affermare né che gli abbattimenti non hanno pregiudicato il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, della popolazione finlandese di lupi, né che tale popolazione non ha subito alcun pregiudizio. Anche per tale motivo, pertanto, una giustificazione della caccia al lupo all'epoca dei fatti non poteva essere compatibile con il tenore letterale dell'art. 16, n. 1, della direttiva habitat.

51. Il governo finlandese, tuttavia, solleva la legittima questione se, in assenza di uno stato di conservazione soddisfacente, l'art. 16 della direttiva habitat comporti l'esclusione di qualsiasi giustificazione per una misura che, ai sensi dell'art. 12 della stessa direttiva, sia svantaggiosa per una specie sottoposta a rigorosa tutela. Ciò significherebbe che gli Stati membri, prima di aver raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente per le specie di cui all'allegato IV, non potrebbero permettere nessuno dei pregiudizi vietati ai sensi dell'art. 12, e ciò a prescindere dagli

26 — V. sentenza 29 gennaio 2004, causa C-209/02, Commissione/Austria (campo da golf di Wörschach) (Racc. pag. I-1211, punto 27), e sentenza Commissione/Portogallo (Castro Verde), cit. alla nota 10 (punto 24).

27 — V. piano di gestione, cit. alla nota 3 (pag. 11).

scopi che si intendono perseguire con la misura in questione. Per molte specie sottoposte a rigorosa tutela ciò equivarrebbe ad una tutela assoluta, dal momento che esse non si trovano in uno stato di conservazione soddisfacente.

52. Tuttavia, proprio in caso di pericolo immediato per beni di rango primario, come ad esempio la vita e la salute dell'uomo, deve ritenersi possibile derogare ai divieti finalizzati alla tutela delle specie, indipendentemente dallo stato di conservazione della specie stessa, qualora questo sia l'unico modo per scongiurare il pericolo. Pertanto, nonostante la necessità di interpretare restrittivamente l'art. 16, n. 1, della direttiva habitat, si impone un ammorbidimento dei requisiti richiesti per giustificare un pregiudizio alle specie sottoposte a rigorosa tutela. Come giustamente rileva la Finlandia, ciò viene riconosciuto, almeno implicitamente, anche dalla Commissione nelle proprie linee guida per l'applicazione degli artt. 12 e 16, dal momento che in tale documento la Commissione, anche in caso di stato di conservazione non soddisfacente, non esclude che le deroghe possano essere giustificate²⁸.

53. Un siffatto ammorbidimento trova fondamento nella giurisprudenza della Corte che, in materia di tutela ambientale, ha già

ammesso che la presenza di motivi eccezionali può giustificare il pregiudizio per beni ambientali sotto tutela, anche quando ciò non sarebbe possibile in base al tenore letterale delle disposizioni di volta in volta rilevanti²⁹. Questi motivi debbono corrispondere ad un interesse generale superiore a quello al quale risponde lo scopo ecologico contemplato dalla direttiva: nella specie si trattava della tutela della costa e del pericolo di inondazioni³⁰. In tale occasione si tenne altresì presente il fatto che il progetto ivi in questione comportava ripercussioni positive concrete per le specie pregiudicate³¹.

54. Si tratta, in pratica, come nel caso dell'art. 16, n. 1, della direttiva habitat, di un'applicazione del principio di proporzionalità, la quale, tuttavia, per quanto riguarda i possibili scopi delle deroghe, non è limitata alla lista dei motivi di deroga di cui alle lett. a)-e), e che, soprattutto, non è subordinata alla condizione del mantenimento della specie in uno stato di conservazione soddisfacente.

55. Sennonché, nel presente caso nemmeno un siffatto ammorbidimento dei requisiti di cui all'art. 16, n. 1, della direttiva habitat serve a giustificare la prassi finlandese. Poiché l'autorizzazione della caccia ai lupi non è limitata ai soli esemplari la cui uccisione è necessaria per la prevenzione dei danni, e poiché d'altro canto non è stata

28 — Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Draft version 5, aprile 2006, sezione III, punti 49 e segg., in particolare punto 54 (pag. 63 e seg.) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 — Sentenza 28 febbraio 1991, causa C-57/89, Commissione/Germania (Leybucht) (Racc. pag. I-883, punto 21).

30 — Ibidem (punto 23).

31 — Ibidem (punto 25).

fornita una sufficiente documentazione scientifica della sua efficacia, non possono ritenersi sussistenti motivi eccezionali a giustificazione della caccia.

56. Il ricorso della Commissione deve essere, pertanto, accolto.

V — **Sulle spese**

57. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è risultata vittoriosa e ne ha fatto domanda, la Repubblica finlandese deve essere condannata alle spese del procedimento.

VI — **Conclusione**

58. In considerazione di quanto sopra esposto, propongo alla Corte di decidere come segue:

- 1) La Repubblica finlandese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 12, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in quanto ha autorizzato la caccia al lupo senza poter dimostrare la sussistenza dei presupposti per una deroga ai sensi dell'art. 16, n. 1, della suddetta direttiva.

- 2) La Repubblica finlandese è condannata alle spese.